

Una estrategia para el desarrollo

Nicholas Stern

Traducción de Bruno Tarazona Soria

Introducción

El objetivo de este documento es plantear los lineamientos de una estrategia para el desarrollo y describir algunas de sus implicancias para la agenda de investigación sobre el desarrollo. El título hace deliberada referencia a *La estrategia del desarrollo económico* de Albert Hirschman y su énfasis en los procesos antes que en precios y cantidades. Al dejar la palabra “económico” fuera de título, desde luego, no se pretende ser más amplio o profundo que Hirschman. Sin embargo, la investigación sobre el desarrollo se ha desdoblado en múltiples direcciones desde la aparición del libro pionero de Hirschman en 1958, y hoy en día el adjetivo “económico” puede ser interpretado de una manera demasiado estrecha para la estrategia que aquí se pretende bosquejar. Esta estrategia recae también fuertemente en la magnífica visión de Schumpeter sobre la dinámica de la economía de mercado. Además de Hirschman y Schumpeter, debe también ser mencionado Amartya Sen, quien ha sido central para la ampliación de la perspectiva sobre el significado de “desarrollo” y “reducción de la pobreza”. El título de su libro *Desarrollo y libertad* (1999) encierra la idea central del desarrollo como el mejoramiento de las aptitudes que tienen los individuos para darle forma a sus propias vidas. Esto nos orienta hacia libertades y aptitudes *ex ante* más que hacia resultados *ex post*. Las influencias directas e indirectas de esta visión sobre los procesos y objetivos del desarrollo de Hirschman, Schumpeter y Sen serán claras en la estrategia que se pretende esbozar aquí.

Hay dos grandes ejes sobre los cuales se basa esta estrategia para el desarrollo. En primer lugar, la construcción de un *clima de inversión* para que se den inversión y crecimiento y, en segundo lugar, el *empoderamiento de los pobres* para que ellos sean partícipes de ese crecimiento. Se trata, pues, de una estrategia para el crecimiento pro-pobre. Los vínculos clave entre el clima de inversión y el empoderamiento serán examinados como los ejes estratégicos, y la meta será un desarrollo que reduzca la pobreza. Puede esperarse que esta estrategia para el desarrollo suene muy razonable; más aun, casi obvia. Pero esta descripción es, de algún modo, nueva, y no está universalmente aceptada.

La palabra “inversión” en la frase “clima de inversión” podrá evocar, en algunos de los lectores, recuerdos de las filosofías de desarrollo de las décadas del cincuenta y sesenta, cuando se daba énfasis al crecimiento a través de acumulación de capital. Por aquél entonces existía desconfianza en el sector privado y muy pocas menciones acerca de la empresa privada o la inclusión social. Así, la asistencia para el desarrollo era vista primordialmente como la transferencia de capital a los países que recientemente emergían del colonialismo y aspiraban a compartir la posición de los países industrializados. Ojalá sea mucho lo que se ha aprendido desde esos tempranos días en la economía del desarrollo.

El foco del presente documento será muy distinto al de aquellos primeros modelos y estará puesto, primero, en el crecimiento conducido por el sector privado y, después, en cómo darle a los pobres el poder que les permita participar intensamente del proceso de crecimiento. Ambos elementos son cruciales para combatir la pobreza. En primer lugar, considérese el papel del sector privado. No sólo es el motor principal del crecimiento agregado, sino que además es el principal proveedor de actividad económica para la gente pobre. De los 1,200 millones de personas en el mundo que viven con menos de un dólar diario, sólo una minúscula proporción trabaja en el sector público. Así, el crecimiento del sector privado es vital para la reducción de la pobreza. Pero ese crecimiento no tendrá lugar como un simple traslado de inversión a aumentos de producción. En lugar de ello, lo que captura la noción del clima de inversión es una visión schumpeteriana sobre la inversión y el crecimiento: en ella, no importa simplemente la cantidad de inversión que ocurra, sino que además importa lo que la origina, las consecuencias que genera, sus efectos dinámicos en la productividad y en la mayor amplitud de oportunidades, y lo que sucede con otros factores de producción y su productividad. En otras palabras, lo que se quiere capturar es el proceso completo de inversión y crecimiento, y no simplemente una imagen del estado o curso de la inversión.

Tal como el concepto del “clima de inversión” amplía la visión sobre los procesos de producción de una manera útil, así también se ha extendido la noción de lo que es la pobreza pasando, como ya se dijo, de una noción *ex post* a una noción *ex ante*. En lugar de simplemente preguntarse si el nivel de ingreso de una persona la clasifica como pobre, este documento se pregunta si dicha persona tiene, y hasta qué punto, las capacidades y el entorno necesarios para la acción y el éxito: oportunidad, empoderamiento y seguridad, para utilizar la trilogía del *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/1*. (Banco Mundial 2001a). Esta trilogía captura la noción de libertad *ex ante* de la pobreza y la idea de que hay más dimensiones de la pobreza además de un escaso nivel de ingreso. Atacar la pobreza, en un sentido amplio, tiene que ver con el empoderamiento de los pobres que les permita darle forma a sus propias vidas a través de oportunidades de educación, salud, reducción del riesgo y participación en las decisiones clave que los afectan a ellos y a sus familias.

El clima de inversión

¿Qué significa?

¿Qué quiere decir *clima de inversión*? Específicamente, se refiere al entorno institucional –de las políticas y del comportamiento, tanto presentes como futuros– que afecta a los retornos y a los riesgos asociados con la inversión. La noción del clima de inversión se centra en cuestiones tales como la institucionalidad, el buen gobierno, las políticas, la estabilidad y la infraestructura. Todo ello afecta no sólo el nivel de las inversiones de capital, sino además la productividad de las inversiones existentes –de todos los factores de producción, en realidad– y el deseo de hacer inversiones productivas de largo plazo.

Visto en este sentido amplio, el clima de inversión depende claramente de diversos aspectos de la acción pública y privada. Por lo tanto, resultará útil agrupar estos factores en tres grandes grupos.

En primer lugar, se tiene lo relacionado con la *estabilidad macroeconómica y la apertura de la economía*. Este rubro encierra las recomendaciones económicas sensatas y saludables típicas para política macroeconómica y comercial. El Perú ha hecho un buen trabajo en este campo. Por ejemplo, después de haber alcanzado una hiperinflación que llegó a más de 7,000% en 1990, ha mantenido una inflación debajo del 20% desde 1994 y debajo del 4% en los últimos dos años. La experiencia latinoamericana, sin embargo, ha mostrado que los gobiernos deben estar alertas a su estabilidad, pues es algo que puede descarrilarse con relativa facilidad, especialmente en tiempos de desaceleración económica.

En segundo lugar, se encuentran una serie de temas que se pueden agrupar bajo el nombre de *buen gobierno y fortaleza de las instituciones*. Estos temas serán la principal atención de este documento e incluyen:

- Las instituciones gubernamentales y su comportamiento, rubro dentro del cual se cuentan, principalmente, las dificultades y vicios burocráticos, especialmente en la administración de la regulación y los impuestos; la fortaleza de las instituciones financieras; la administración de la ley, incluyendo lo relativo su imposición; y el control de la corrupción y el crimen.
- La efectividad del gobierno para proveer estructuras regulatorias saludables que promuevan un sector privado competitivo.
- La provisión efectiva de servicios públicos o del entorno para tales servicios, así como la calidad de la fuerza de trabajo.

En este campo, ha habido progresos en luchar contra los problemas institucionales que dejó como legado el período de Fujimori/Montesinos. También se han dado avances en aumentar la credibilidad del sistema judicial. Sin embargo, a pesar de estos progresos, subsisten algunos problemas, como en el caso de las agencias reguladoras semi-autónomas: el marco legal en el que estas agencias operan las hace aún vulnerables a presiones arbitrarias. En cuanto a la calidad de la fuerza laboral, ha habido mejoras en el campo del acceso a la educación, pero aún hay grandes diferencias entre los ricos y pobres, entre los ámbitos rural y urbano, y entre las poblaciones indígenas y no indígenas. Estas diferencias se dan en diversos factores -tasas de deserción, calidad de la enseñanza, resultados de aprendizaje- que son cruciales para incrementar la calidad de la fuerza de trabajo.

El tercer grupo es el de la *calidad de la infraestructura*, e incluye energía, agua, transporte y telecomunicaciones.

Aquí también se han dado logros importantes. En el caso de las carreteras, por ejemplo, el porcentaje de la red vial en buenas condiciones ha crecido de 24% en 1990 a 66% en 1996. Sin embargo, aún queda mucho por hacer, sobre todo cuando se compara al Perú con otros países en la región, cuyos indicadores son más favorables.

Se trata, entonces, de una lista larga y, al parecer, bastante integral. Seguidamente, se explorarán de un modo más concreto las implicancias para la actividad económica a nivel microeconómico.

¿Por qué es tan importante?

La clave para mejorar el clima de inversión puede establecerse con facilidad: mejorar la conexión entre *siembra* y *cosecha*. La inversión no está relacionada exclusivamente con multinacionales e inversionistas extranjeros directos. Más importante aun, se trata de una cuestión que tiene que ver con el nivel local, el microempresario, las personas con pequeños negocios o el campesino (de allí la metáfora). En su trabajo, estas personas toman decisiones diariamente acerca de la inversión de su esfuerzo y sus recursos. Un punto clave en estas decisiones es el sentido de la eficacia del inversionista, es decir, su capacidad para llevar a cabo el trabajo y ver los resultados. ¿Pueden los inversionistas realizar sus esfuerzos y cosechar los beneficios, o la inversión se verá frustrada por la incertidumbre, la inestabilidad y el pillaje? Ellos, con razón, se preguntarán: “¿Por qué habría de sembrar si no podré recolectar la cosecha?”.

El gobierno no puede garantizar estas cosechas contra las incertidumbres naturales de la inversión (aunque la organización social del sistema de seguros puede mitigar los riesgos de sucesos naturales adversos). Pero sí es una obligación fundamental del gobierno el velar por aquellos que siembran, de modo que no enfrenten peligros arbitrarios en sus actividades diarias y que su

cosecha no les sea despojada por intervención humana oportunista. Esto es incluso más importante que la protección de la propiedad existente, ya que la nueva propiedad se creará solamente si se protege la conexión entre inversión y producto.

Demasiado a menudo se ven casos de sociedades que se han estancado en un equilibrio de bajo nivel debido a una deficiencia en las oportunidades o incentivos para la inversión. El gobierno puede proteger la riqueza acumulada en el pasado (la propiedad de la tierra, por ejemplo), y en algunos países incluso ha actuado como el “empleador de última instancia”. Pero, a menos que dé algunos pasos para estimular la inversión empresarial en el sector privado, o por lo menos para evitar que se asfixie dicha inversión, será poco probable que sobrevengán el crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza.

Considérese el ejemplo del Medio Oriente y África del Norte, una región que, en las décadas del ochenta y noventa, sufrió la paradoja de una alta inversión en capital humano y físico asociada a una estanflación. Durante los ochenta, el PNB per cápita cayó a una tasa de 0.8% anual y, en la siguiente década, creció sólo un 1.1%. Y, sin embargo, las tasas de inversión, tanto en capital humano como en capital físico, habían sido notablemente altas. Una de las principales razones por las que estas altas tasas de inversión generaron un incremento tan pequeño en la producción es que, sistemáticamente, la estructura institucional del mercado de trabajo no distribuyó la mano de obra de manera eficiente: las altas remuneraciones en el gobierno atrajeron al personal más calificado al sector público, y las medidas diseñadas para proteger a los trabajadores impidieron a los empresarios empezar y sostener negocios dinámicos.

En muchos de los países con un lento crecimiento, a quienes podrían realizar inversiones empresariales de energía y recursos se les deja al alcance de “bandidos” tanto reales como metafóricos. Un cauce sin fin de impuestos, tasas y tarifas, así como los sobornos institucionalizados y las confiscaciones, harán retroceder incluso a los empresarios de mayor dedicación y se llevarán consigo toda la energía y el dinamismo que, de otro modo, podrían darle impulso al crecimiento económico y sacar a las personas de la pobreza. Por lo tanto, crear un clima en el cual empresarios y empresas puedan llevar a cabo buenos negocios es crucial para estimular las inversiones y la actividad económica que llevarán a un crecimiento económico sostenido de largo plazo.

Esto es especialmente cierto para el caso de las pequeñas y medianas empresas (PYME). Cualquiera que hable con énfasis acerca del clima de inversión corre el riesgo de ser visto como alguien con un sesgo marcado hacia los grandes negocios. Pero el sector de las PYME –incluyendo dentro de esta categoría a la microempresa– cuenta con el mayor número de empresas y con una larga porción del empleo dentro de la mayoría de países en vías de desarrollo, como también, aunque en menor proporción, dentro de las economías en transición.

Más aun, es en las PYME donde trabaja la mayoría de las personas pobres del mundo. Por ello, mediante el fomento de un mayor dinamismo en el sector de las PYME –tanto en áreas urbanas como rurales–, los gobiernos fortificarán las oportunidades de generación de ingreso para las personas pobres y simultáneamente reducirán la vulnerabilidad de éstas ante los riesgos económicos.

Hay muchas razones para darle énfasis a las PYME. En primer lugar, en las áreas rurales, el empleo en las PYME no agrícolas puede jugar un papel vital en el crecimiento del ingreso y la estabilidad. En India, por ejemplo, investigaciones realizadas muestran que cerca de la tercera parte los ingresos familiares rurales provienen de fuentes no agrícolas, muchas de ellas medianas, pequeñas y microempresas. Una proporción similar se puede encontrar en la villa de Palanpur, la cual ha sido estudiada de cerca por el autor y sus colaboradores de investigación desde 1974, y de la cual poseen datos que llegan incluso a 1957. Ahí, tales ingresos provienen de diversos sectores, los cuales incluyen comercio, manufactura y servicios, y se derivan de empleos a tiempo completo, a medio tiempo y de auto-empleo. Los estudios realizados en esta villa revelan que los ingresos no agrícolas tienen una alta importancia dentro de los ingresos rurales, no sólo porque contribuyen significativamente a los ingresos en general, sino además porque pueden reducir la vulnerabilidad de las familias ante las malas cosechas, que pueden causar devastadoras fluctuaciones del ingreso. Un fuerte clima de inversión, entonces, es central para el empleo en las PYME no agrícolas que puede llevar a mayores ingresos para los pobres así como a una diversificación de sus riesgos económicos.

En segundo lugar, las actividades agrícolas de pequeña escala puede ser sumamente vulnerables a un adverso clima de inversión. Un mal gobierno, una infraestructura inadecuada o que no funciona bien, o la inestabilidad pueden perjudicarlas tanto o incluso más que a otro tipo de actividades.

En tercer lugar, es probable que seamos testigos de un aumento de cerca de 2,000 millones de personas en las poblaciones urbanas de países en vías de desarrollo durante el próximo cuarto de siglo. Serán las PYME de las áreas urbanas quienes estarán llamadas a proveer oportunidades de empleo para estas comunidades urbanas de rápido crecimiento.

En cuarto lugar, tanto la experiencia de los países del Sudeste Asiático –especialmente Japón y China– como las exitosas transiciones de Polonia y Hungría nos han dado una lección sobre la gran importancia de las PYME urbanas y rurales en el crecimiento económico. En la mayoría de casos exitosos de desarrollo, el crecimiento de las PYME ha sido fundamental, particularmente en cuanto a la provisión de empleo para los pobres.

Finalmente, debe reconocerse que, para las PYME, los beneficios del crecimiento van más allá de la provisión de oportunidades económicas. Las empresas pequeñas le otorgan mayor amplitud y profundidad a la voz del pueblo. Además, ejercen una influencia sobre el gobierno para que éste sea llevado de un modo saludable en lo económico y en lo político, y por ello pueden constituir una fuerza real que lleve a la reforma.

La dinámica del clima de inversión

Veamos ahora una de las diferencias clave entre este enfoque del clima de inversión y la noción ordinaria de inversión. La teoría convencional supone que la inversión conduce a retornos decrecientes: mientras más inversiones se realicen en un lugar, el retorno marginal disminuye, de modo que las nuevas inversiones buscan otros caminos. Los retornos decrecientes, de este modo, implican que la inversión se auto-limita –en lugar de auto-fortalecerse– en la medida en que los demás factores, como la tecnología, permanezcan constantes.

El clima de inversión, por el contrario, puede auto-fortalecerse o auto-debilitarse, y de este modo puede propiciar tanto la prosperidad como el estancamiento. A diferencia de otros enfoques sobre la acumulación de capital, la noción del clima de inversión trata de capturar algunos de los efectos externos, las complementariedades y la naturaleza pública y no contenciosa de las mejoras en el buen gobierno y las instituciones. A medida que se mejora el clima de inversión, la frontera de oportunidades se expande: la inversión existente se vuelve más productiva, las recompensas a las actitudes productivas se elevan, los “espíritus animales” (por usar la terminología de Keynes) de los empresarios se ven incentivados, y así la economía tiende a ser más atractiva para las inversiones. El éxito de los empresarios y de las inversiones servirá como ejemplo para mostrar a otros inversionistas lo que es posible. Pero, además, provocarán un mayor entendimiento y compromiso con un clima de inversión saludable, fortaleciendo de este modo las fuerzas económicas y políticas que llevan a mejorarlo. Sin embargo, siempre existirán intereses de quienes se benefician del *status quo*, razón por la cual robustecer la fuerzas para el cambio es una parte elemental del proceso.

Se ha argüido que un buen clima de inversión conduce al tipo de mejoras sostenidas en la productividad y al tipo de sector empresarial dinámico que activan la espiral ascendente entre inversión, crecimiento y reducción de la pobreza. Por el contrario, ahí donde el clima para la inversión productiva se deteriora, estos procesos trabajan en forma inversa y las inversiones pueden producir un efecto perjudicial, dentro de lo que sería una espiral descendente. Esta dinámica puede no ser tan evidente en los países ricos, donde gran parte de la estructura de la economía de mercado funciona de manera eficiente, pero de todos modos no está ausente por completo.

Desde esta perspectiva, conviene también preguntarse si las reformas implementadas por las economías de transición incrementaron o disminuyeron la sensación de las personas de estar en la capacidad de erigir sus propias vidas. Fueron demasiados los casos en que los gobiernos utilizaron el discurso de la reforma para justificar todo tipo de medidas y políticas equivocadas que sólo aumentaron el temor de las personas de que mientras más cosas cambian, más permanecen iguales o empeoran. El que las personas dejen de confiar en el aparato público ha obligado a los gobiernos a realizar reformas verdaderas que tengan sus cimientos en la credibilidad y el consenso. El gran reto de aquellos cuyo trabajo es promover el desarrollo es entender cómo salir de esa espiral descendente.

Hirschman hizo un fuerte énfasis en la dinámica de retroalimentación de la demanda inducida y al aprendizaje en el proceso de inversión. Por ejemplo, su “formulación del problema de desarrollo... presta particular atención al hecho de que el uso de diferentes recursos económicos tiene repercusiones o efectos de ‘retroalimentación’ sobre las existencias disponibles de estos recursos” (1961: 18)*. Como él afirma, invertir en la extracción de recursos no renovables lleva al agotamiento más que al aumento de dichos recursos y tiene efectos de retroalimentación prácticamente inexistentes. Pero la inversión de capital en un clima de inversión satisfactorio puede tener positivos e importantes efectos de retroalimentación. Los márgenes, por sí solos, generan la posibilidad de mayores inversiones. Los vínculos con otras industrias provocarán inversiones complementarias. Y el éxito generará un efecto multiplicador al propagar la confianza de los inversionistas para que se unan a otros. Hirschman anota lo crucial de los efectos retroalimentadores del aprendizaje: “la capacidad empresarial y de dirección... son recursos que aumentan directamente con la utilización y a través de ella (como aumenta con el adiestramiento la habilidad con que se toca el piano o se habla una lengua extranjera, por ejemplo)” (Ibid: 18-19). Finalmente, describe las implicancias para la política:

“El efecto de complementariedad de la inversión es el mecanismo esencial para la canalización de nuevas energías hacia el proceso de desarrollo, y con él puede romperse el círculo vicioso que parece envolverlo. Por lo tanto, uno de los objetivos principales de la política de desarrollo debe ser provocar la operación máxima de ese efecto”. (Ibid: 52).

Este efecto, sin duda, ha jugado un papel importante en los más recientes modelos de crecimiento que consideran las externalidades positivas de la acumulación de capital. Es parte del proceso que se está describiendo en estas líneas, pero no representa la totalidad del proceso. Las fuerzas para el cambio

* N. del T.: El autor, en realidad, cita la versión original en inglés de este texto (1958). Para comodidad del lector hispanohablante, se ha modificado la referencia completa por la edición disponible en español.

hacia la construcción de un clima de inversión más fuerte constituyen otro aspecto fundamental. Para los inversionistas, el clima de inversión es un bien público crucial, el cual se suma a las externalidades y complementariedades de la inversión enfatizadas por Hirschman y por las teorías modernas del crecimiento. Se trata pues, de un factor adicional y diferente, aunque compatible con ellas.

Ahora puede verse una clara diferencia entre la antigua estrategia de las instituciones financieras internacionales (IFI), orientada básicamente a las transferencias de capital a los países en vías de desarrollo, y su nueva estrategia descrita aquí y que se centra en el clima de inversión. El volumen de las inversiones de las IFI normalmente será una pequeña parte del total, y puede parecer que tiene retornos decrecientes si es visto sin los efectos secundarios que genera. El objetivo de los proyectos de inversión de las IFI –los cuales son enfocados desde el punto de vista del aprendizaje dinámico y del clima de inversión– no es simplemente transferir capital, sino además generar con ellos efectos de demostración (promoviendo el “aprende mirando” o el “aprende haciendo”) y desarrollar las fuerzas para el cambio hacia un buen gobierno. Así, los proyectos pretenden tener un efecto tanto en la productividad como en el clima de expectativas para contribuir a la llegada de otras nuevas inversiones. En particular, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD, por sus siglas en inglés) tuvo un enfoque caracterizado por su énfasis en el impacto de la transición y en los efectos de demostración, y, sin duda, jugó un papel pionero tanto en el análisis de estas ideas y como en su puesta en práctica.

El otro enfoque amplio –particularmente apropiado para el Banco Mundial– es concentrarse en mejorar directamente lo relativo al buen gobierno. Así, el Banco, a través de sus programas, promueve los ajustes institucionales, medidas anticorrupción y modificaciones en las políticas. Todo ello apunta a cambiar las reglas y su modo de aplicación, así como el modo en que individuos y organizaciones se comportan, con el objetivo general de mejorar el clima de inversión. A medida que aparecen los inversionistas –sean nacionales o extranjeros–, estos tienden a demandar instituciones más efectivas, mayor seguridad y mejoras constantes en la provisión de bienes públicos, lo cual contribuye a mejorar más la calidad del clima de inversión. Sin este cambio hacia un buen gobierno y mejores instituciones, las decisiones económicas pueden ser trabadas y continuar bajo el control de quienes establecieron y se benefician del *status quo*.

¿Qué puede hacerse para mejorar el clima de inversión?

Se dice que Mark Twain alguna vez señaló: “Todos hablan acerca del clima pero nadie hace nada al respecto”. Hoy en día, él mismo podría haberse preguntado: “Todos hablan acerca del clima de inversión, pero ¿quién hace algo al respecto?”.

El primer paso es analizar el clima de inversión, principalmente a través de encuestas. Un análisis consistente y la identificación de problemas no sólo son una guía para la reforma, sino también un poderoso aliado para su ejecución. Los hechos más alarmantes pueden ser citados para cimentar un apoyo público a la reforma y para contribuir a motivar a un gobierno que puede mostrarse dubitativo. Por ejemplo, una investigación llevada a cabo por el Banco Mundial y la Confederación de la Industria de India encontró que los estados hindúes con los climas de inversión más desfavorables sufrían un efecto negativo equivalente a un 30% de carga impositiva adicional, en comparación a aquellos estados con un buen clima de inversión. Hay más que discutir acerca de este análisis a través de encuestas. Ello se hará más adelante, cuando se hable sobre la agenda de investigación. Lo importante, en este punto, es tener claro que este tipo de datos permitirá establecer un *ranking* de prioridades de los problemas más importantes e identificar su naturaleza, cuestiones ambas que tendrán una alta variabilidad de una localidad a otra. Encontrar tal información es vital para el gobierno, pues este no podrá atacar todos los problemas simultáneamente.

Pues bien, un análisis robusto y buenos datos pueden contribuir a presionar, motivar e informar al gobierno. La pregunta, por lo tanto, es qué queremos exactamente que el gobierno se vea motivado a hacer. Esta no es una pregunta para la que se tengan respuestas simples, ya que ellas variarán radicalmente de un país a otro. Sin embargo, en todos los casos se presentará una constante: para reformar el clima de inversión siempre se requerirá liderazgo y un fuerte respaldo, principalmente por parte del gobierno. Los líderes que promueven reformas siempre enfrentan un problema fundamental; problema cuya expresión clásica fue dada por Maquiavelo:

“Debe considerarse que no hay nada más difícil de llevar a cabo, ni de más improbable éxito, ni más peligroso de manejar, que el iniciar un nuevo orden de cosas. Ya que el reformados tiene enemigos en todos aquellos que se benefician del antiguo orden, y sólo defensores débiles dentro de todos los que se beneficiarían con el nuevo orden... Así, resulta que en cada oportunidad de atacar al reformador, sus oponentes lo harán con el regocijo de sus partidarios, los otros sólo lo defenderán a medias, de modo que, entre ellos, corre un gran peligro”. (1513: capítulo VI)*

La capacidad de liderazgo del reformador descansa en la selección de la mejores iniciativas para la reforma (que debe basarse en un análisis como el descrito líneas arriba) y en la ejecución de acciones que tengan como objetivo el debilitamiento de los obstáculos erigidos por los intereses creados.

* N. del T.: Aquí la traducción es nuestra. En este caso no era más práctico utilizar una versión en castellano, pues existen varias ediciones distintas.

Pero también habrá algunos no especialmente privilegiados que pueden encontrarse ser excluidos de las redistribuciones que constituyen parte integral de la reforma. En este punto, la protección social puede jugar un papel importante. A la postre, no obstante, la mejor protección social para la gran masa de la sociedad es una economía en crecimiento. Modificar el clima de inversión toma tiempo; no se trata de una reforma que se lleva a cabo de un solo golpe, como podría ser la eliminación de un impuesto o tasa. Por tanto, los reformadores no sólo deben hacer una propuesta sólida en cuanto a sus argumentos, sino que además deben prepararla para un largo aliento.

Las IFI tienen la enorme tarea de dar soporte a las mejoras en el clima de inversión. El importante papel de estas instituciones como agentes del cambio será vuelto a tocar más adelante, cuando se discuta la agenda de investigación. Vale la pena destacar que la importancia que el Banco Mundial le ha otorgado a la agenda estructural lo ha llevado a preocuparse por los factores que juntos describen el clima de inversión, al mismo tiempo que empieza a concentrarse en los préstamos programáticos de largo plazo, en lugar de los préstamos discretos o de corto plazo. Los programas que se orientan hacia la estabilidad macro y la apertura constituyen mecanismos para cambiar el clima de inversión. Los programas de desarrollo institucional y de buen gobierno están estrechamente relacionados, o deberían estarlo, con el clima de inversión. Ellos pueden influir en qué tan fácil o difícil es registrar y poner en marcha empresas, introducir o sacar bienes del país a través de las aduanas, o pagar impuestos de un modo justo, predecible y transparente. La calidad de los diferentes tipo de infraestructura –energía, puertos, telecomunicaciones, carreteras, etc., todos lo cuales requieren acciones de mercado y con visión de largo plazo– es también parte crucial de este proceso. Los programas orientados a mejorar los sistemas de capacitación y educación, además de ser valiosos en sí mismos, aumentan la calidad de la mano de obra. Por lo tanto, teniendo todo lo anterior en cuenta, existe un gran reto en torno de aquello que, con un serio análisis de las condiciones particulares de cada país, los gobiernos y las IFI pueden hacer respecto al clima de inversión.

Clima de inversión, crecimiento y reducción de la pobreza

En esta sección se mostrarán los fuertes vínculos que existen entre el clima de inversión, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. No se trata necesariamente de vínculos novedosos, pero se tratarán aquí porque muchas veces son cuestionados a pesar de que la evidencia existente es incuestionable.

El consenso sobre la necesidad de que el Banco Mundial ayude a sus clientes tanto con agenda estructural como con la social es bastante amplio. No obstante, algunos se ven tentados a pensar que la agenda estructural “de cabeza fría” es para el crecimiento y que la agenda social “de corazón blando” es para la reducción de la pobreza, la cual es una manera equivocada de entender estas cuestiones. La agenda social de brindar servicios públicos, proveer una protección social efectiva y empoderar a los pobres para que participen puede contribuir enormemente al crecimiento. Y la agenda estructural, aunque apunte directamente a mejorar el clima de inversión, es vital para la reducción de la pobreza. La inversión o el desarrollo empresarial no interesan por sí mismos. Sin embargo, existe una fuerte evidencia de que el clima de inversión es un ingrediente crucial tanto para el crecimiento como para la reducción de la pobreza.

¿Cuál es esa evidencia? En primer lugar, considérese la conexión entre el clima de inversión y el crecimiento. Es claro que los países en vías de desarrollo que están mejorando sus climas de inversión como parte de la globalización están en buena camino. Aquellos que han hecho los mayores esfuerzos por liberalizar y expandir la inversión y el comercio exterior –cerca de un tercio de estos países, entre ellos India, China y México– han obtenido buenos resultados en la década del noventa, mientras que el resto de países en vías de desarrollo han tenido un desempeño más bien pobre. Los factores que contribuyeron al éxito variaron de país en país y, asimismo, el estilo de la reforma adoptado dependió de las características específicas de cada uno de ellos. No obstante, todos los países mostraron un movimiento real en algunas dimensiones. En términos generales, los mayores inversión y comercio fueron, en parte, producto de la liberalización, pero además dependieron de las inversiones realizadas en infraestructura y de la reforma en la regulación del gobierno. En contraste, varios estudios han mostrado que la pequeña participación de los países africanos en el comercio internacional ha sido influenciada notablemente por la falta de avances en lo relativo al clima de inversión, en especial por la pobre infraestructura, los escasos avances en cuanto a la reforma del sector público y los conflictos. Entre los grandes países que tuvieron una mal desempeño –que incluyen, por ejemplo, a Rusia y Pakistán–, los derechos de propiedad, el ejercicio de la ley y los problemas para reformar el gobierno fueron las principales dificultades.

En segundo lugar, existe evidencia del vínculo entre crecimiento y reducción de la pobreza. A grandes rasgos, existe una relación cercana entre el crecimiento del ingreso per cápita y el crecimiento del ingreso de los pobres, aunque es cierto que no todo crecimiento es pro-pobre en la misma medida, como veremos en la siguiente sección. Entre los países de bajos ingresos, Vietnam es un claro ejemplo de este vínculo. Entre 1992 y 1997 tuvo un notable progreso en el clima de inversión y se aceleró el crecimiento, a la vez que la evidencia de las encuestas muestra que la pobreza cayó agudamente: del 5% de hogares más pobres en 1992, un 98% se encontró en una mejor situación cinco años después.

En algunos casos, los miembros de los hogares pobres serán empleados en las empresas del sector formal, que crecen bajo un entorno saludable para las inversiones. Pero los beneficios para los pobres van más allá de esto. Un buen clima de inversión es también beneficioso para el sector informal, que usualmente emplea una cantidad de personas bastante mayor. Además, la inversión y el empleo en el sector formal crean una demanda adicional para la expansión del sector informal y para una mayor producción agrícola a mejores precios. En los países que han tenido éxito, los aumentos en la productividad agrícola y en el ingreso de los campesinos han ido de la mano con una generación de oportunidades de empleo no agrícola. China es un buen ejemplo de ello: el paso de operaciones comunales a operaciones familiares condujo a extraordinarios incrementos en la productividad agrícola a inicios de los ochenta, lo cual tuvo consecuencias inmediatas en la reducción de la pobreza. Poco después, el crecimiento del empleo no agrícola creció de manera notable – liderado por empresas rurales y de ciudades chicas– y llegó a promediar más de 12% anual durante los últimos 15 años. Es importante remarcar que, a pesar de que la atención aquí se ha centrado en las pequeñas y medianas empresas, en economías de rápido crecimiento tanto pequeñas como grandes empresas tienden a prosperar y a crear *clusters* entre ellas. Por tanto, la atención debe centrarse en cómo crear un buen clima de inversión para ambos tipos de empresas, pequeñas y grandes.

Está aprendiéndose más acerca de estos vínculos de manera progresiva, no sólo haciendo estudios comparativos entre países y períodos, sino también entre regiones dentro de un mismo país. Gran parte del clima de inversión le concierne a las políticas e instituciones locales, y en los países grandes éstas pueden variar significativamente de región en región. Anteriormente se hizo referencia a una investigación en diferentes estados de la India. Dado que el clima de inversión varía significativamente entre dichos estados, el impacto de las reformas macro sobre la pobreza también varía de manera similar. Una encuesta reciente, realizada a las empresas manufactureras de diez estados, estableció un *ranking* de dichos estados en términos de su clima de inversión, y encontró que el *ranking* de reducción de la pobreza era bastante similar.

Tal como se ha mostrado, las bases empíricas de la conexión entre el clima de inversión y la reducción de la pobreza son bastante robustas.

Empoderamiento y reducción de la pobreza

En la presentación, se delineó una estrategia para el desarrollo y la reducción de la pobreza que se basaba en dos grandes ejes: el clima de inversión y el empoderamiento. Un clima de inversión favorable puede generar un fuerte crecimiento. Y, donde hay crecimiento, puede lograrse la reducción de la pobreza. Sin embargo, ésta no debería ser tomada por descontado, ya que no todo crecimiento es pro-pobre en la misma medida. El segundo eje, el empoderamiento y la inversión en las personas, centra su atención en preguntas como en qué medida o de qué manera la educación, la salud y la inclusión social pueden contribuir a que los pobres formen parte del proceso de crecimiento para darle forma a sus propias vidas.

Reducir la pobreza es mucho más que elevar el ingreso. El empoderamiento es una parte intrínseca *y, a la vez*, un medio para la reducción de la pobreza. De hecho, puede ser un instrumento para elevar el ingreso de los pobres, como también para incrementar sus activos, humanos o físicos. Pero se trata de una noción bastante más amplia y que está relacionada con la capacidad que tienen las personas para moldear sus vidas. Como tal, es componente integral de estándares de vida, mensaje que fue claramente expresado en el estudio *Voices of the Poor* (Narayan 2000), el cual se basó en encuestas a más de 60,000 personas pobres en más de 60 países. Este punto de vista también ha pasado a un plano central en la literatura sobre el significado del desarrollo, particularmente en el trabajo previamente mencionado de Amartya Sen. Esta noción amplia del desarrollo y del papel que juega el empoderamiento fueron tomadas por el *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/1, Atacando la pobreza*.

El siguiente análisis girará en torno a tres tipos de inversión que son de particular importancia para el empoderamiento de los pobres: las inversiones en educación, en la protección social, y en los procesos de participación y de inclusión económica y social.

En primer lugar, considérese el caso de la educación. La educación básica es una condición crítica para la participación y la productividad. Una fuerza laboral saludable y educada incrementará el nivel de crecimiento que se obtiene con un buen clima de inversión, como también aumentará notablemente la reducción de la pobreza que ese crecimiento puede provocar. El ejemplo de la educación muestra claramente el modo en que el clima de inversión y el empoderamiento se complementan mutuamente. O, bajo riesgo de abusar de la metáfora, el modo en que ambos están estrechamente entrelazados.

Se sabe, desde luego, que la promoción de la educación generalmente requiere mucho más que la provisión de recursos, pues la organización de los servicios educativos y otros servicios públicos son igualmente importantes. Esta es un área que está siendo innovada por comunidades de todo el mundo están

innovando, y hay abundantes ejemplos de nuevas e interesantes iniciativas. A menudo, estas son más descentralizadas que algunos ensayos pasados, y en ellas sobresalen como temas prominentes el control local y la participación de los padres. En estos casos, los medios utilizados para la provisión misma de la educación demuestran el importante papel que juega el empoderamiento.

En El Salvador, por ejemplo, el *Programa de Escuelas Administradas por las Comunidades*, financiado por el Banco Mundial, ha aumentado la educación en las áreas rurales instalando escuelas y financiando a los equipos de administración de las comunidades para que las pongan en funcionamiento. Dichos equipos están formados por padres elegidos por las comunidades, los cuales tienen la responsabilidad y el poder de contratar y despedir a profesores, así como de equipar y dar mantenimiento a las escuelas. Esta experiencia demuestra que incentivos diseñados en el nivel de las comunidades pueden estimular un mejor desempeño por parte de los profesores. Particularmente, las escuelas de este programa presentan un menor ausentismo, tanto de profesores como de alumnos, que las escuelas tradicionales. Efectos similares pueden observarse en el *Programa de Educación Primaria por Distritos* (también financiado por el Banco Mundial, pero concebido en India), el cual cuenta con un notable nivel de participación comunitario y con incentivos para la incorporación de niñas a las escuelas.

El papel que la educación juega en aumentar el empoderamiento y el crecimiento económico es aun más trascendente cuando se observa la evidencia sobre la educación de mujeres y niñas. Al elevar los niveles de escolaridad de las mujeres, se genera su empoderamiento, lo cual les permite participar de manera más extendida y eficiente en la economía, así como en el diseño de políticas, administración y gobierno. Los efectos son diversos y tienen un alcance bastante amplio. En primer lugar, y lo más importante, existen implicancias directas en los estándares de vida de las mismas mujeres. Pero los efectos adicionales son también profundos, e influyen en el funcionamiento agregado de la economía y de la sociedad.

La evidencia de estos efectos es extensa y poderosa (pueden verse algunos ejemplos en la reciente publicación Banco Mundial 2001b), y muestra que tanto los gobiernos como las empresas son más limpios cuando las mujeres tienen un mayor nivel de actividad en la política o en los negocios. Investigaciones recientes revelan que, normalmente, países con mayor cantidad de mujeres en el parlamento tienen niveles significativamente menores de corrupción, incluso luego de controlar por ingreso nacional o otros factores relevantes como la amplitud de las libertades civiles y el grado de apertura. Estos resultados sugieren que las mujeres son una fuerza efectiva para el buen gobierno así como para la confianza empresarial. Pero, si se quiere aumentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas, debe haber una expansión en la

educación y alfabetización de las mujeres, lo cual implica que más niñas deben asistir al colegio y permanecer en él por más tiempo.

Un mayor empoderamiento y educación de las mujeres acarrea significativos beneficios virtualmente en todo nivel. Existe una relación poderosa entre la educación femenina y la salud general: la educación de las madres, por ejemplo, mejora el estado nutricional, la esperanza de vida y el bienestar general de sus hijos. Cada vez se comprueba más, con estudios extensivos, que muchos de estos efectos duran hasta etapas más avanzadas de la vida de los hijos, ya que la educación de la madre es un factor importante en las tasas de mortalidad por edades que ellos presentan hasta ya entrada la adultez.

Por lo tanto, mayores inversiones en la educación de las mujeres provocarán una sociedad más educada, más productiva y mejor gobernada en el largo plazo. Sin importar la manera en que uno se aproxime al tema del desarrollo y la reducción de la pobreza, y particularmente si se hace desde el punto de vista del clima de inversión y el empoderamiento, la educación de las mujeres y niñas resultará ser siempre una inversión con sobresalientes retornos.

En segundo lugar, la protección social puede ser vista como una dimensión del empoderamiento, la cual permite a las personas ajustarse y recuperarse de los *shocks* económicos. El papel de las IFI es ayudar a financiar los costos del cambio, más que cubrir los costos de no cambiar, y este es un buen ejemplo de un tema muy importante al que se retornará un poco más adelante. Durante el ajuste, después de abrir la economía al comercio exterior, algunas actividades anteriormente protegidas por el gobierno dejarán de ser viables, y algunos trabajadores y dueños de empresas perderán su empleo y su ingreso, aun cuando se abran nuevas oportunidades de actividades productivas. Las medidas de protección social pueden suavizar este ajuste. Tales medidas deben ser adaptadas a las circunstancias de cada país. Mientras que el seguro contra el desempleo puede ser importante para los trabajadores del sector formal, otro tipo de medidas, como los esquemas de trabajo público del tipo *Cash-or-Food-for-Work* (trabajo retribuido con efectivo o comida), tienen mayores probabilidades de llegar verdaderamente a los más pobres. Pero la protección social debería ser vista como algo más que simplemente un paliativo de corto plazo. Se trata de uno de los cimientos esenciales de una economía de mercado, el cual le permite funcionar adecuadamente e involucrar a la gente pobre en las oportunidades que genera. Sin una buena protección social, la gente pobre puede no ser capaz de enfrentar algunos riesgos que forman parte de la participación en la economía de mercado, aun cuando hayan logrado crecer sostenidamente y proveerse de sus bienes materiales en el mediano plazo. Desde esta manera, la protección social es, sin duda alguna, un elemento crucial del empoderamiento.

La tercera dimensión del empoderamiento que se discutirá aquí está se refiere a la participación e inclusión en las organizaciones sociales, –desde grupos de crédito de auto-ayuda y asociaciones de usuarios de agua hasta servicios de salud y el gobierno de escuelas que ya se ha descrito. Ejemplos de los beneficios de participación se extienden a través de sectores y países, y dan cuenta de los enormes efectos que la participación de la comunidad tienen en la provisión de los servicios públicos. Así, en algunos países donde la regulación de la contaminación ambiental es débil, los gobiernos han provisto a las comunidades locales con datos confiables sobre polución. Desde entonces, las personas pobres que viven cerca de las industrias contaminantes han conseguido negociar mejores acuerdos para que éstas limpien y los compensen (Banco Mundial 2000a).

Estas dimensiones del empoderamiento –equipamiento, protección e inclusión– son las que aceleran la conexión entre el crecimiento y la reducción de la pobreza, y que convierten el simple crecimiento en un crecimiento pro-pobre.

Ahora puede apreciarse la profunda conexión entre el clima de inversión y el empoderamiento, los dos ejes de los que se habló al inicio de este trabajo. Para utilizar una metáfora más, el clima de inversión, como un lente, permite enfocar aquellas reformas que incrementan el sentido de oportunidad de las personas: si siembran, entonces podrán ser capaces de cultivar y cosechar. Pero, en un sentido más básico, estas reformas también empoderan a los campesinos, trabajadores y empresarios locales para ser capaces de proveerse de los recursos que les permitan darle forma a sus propias vidas. Más aun, el empoderamiento debería ser un proceso que se auto refuerce, tal como los cambios en el clima de inversión. No obstante, debe reconocerse que, en algunos países, ciertas acciones llevadas a cabo como reformas han tenido un efecto adverso. En algunos casos desaparecieron la antigua forma en que se hacían las cosas y no la reemplazaron por ninguna otra, con lo cual dejaron a las personas desmoralizadas y sin empoderamiento. En lugar de que éstas participen en las reformas, los procesos reformadores fueron capturados por las élites y a la gran mayoría sólo le quedó como opción recoger los residuos que pudiera. En estos países, el clima de inversión a tendido a una espiral descendente.

Un programa de investigación como soporte para la estrategia

Los dos ejes de la estrategia –el clima de inversión y el empoderamiento– proveen juntos una base para un crecimiento pro-pobre. Esperamos que esta perspectiva sea razonable y convincente. Sin embargo, aun no es convencional y constituye una manera algo novedosa de mirar el reto del desarrollo. Por ello, debe plantearse un programa de investigación, pues hay mucho por hacer para mejorar el entendimiento sobre cada uno de los elementos y la manera como ellos interactúan. En las siguientes líneas se discutirá lo que probablemente deba ir dentro de esta agenda de investigación.

Analizando y midiendo el clima de inversión

Los economista de cabeza fría, al leer esto, podrían decir: “Todas estas nociones sobre el clima de inversión y el empoderamiento son espléndidas, pero ¿dónde están el aspecto analítico y los datos?”

¿Se puede ser analítico en la evaluación o medición del clima de inversión? Sí, se puede, y los investigadores ya han avanzado un largo trecho en esa dirección. El Banco Mundial está ayudando a sus clientes a desarrollar las capacidades que les permitan evaluar la calidad del clima de inversión en sus propios países, a través de encuestas sistemáticas a empresas privadas con una atención particular en las pequeñas y medianas empresas. El presente trabajo ya ha demostrado con bastante fuerza que un clima de inversión golpea con más dureza a las PYME. Uno de los principales resultados de la investigación en los países debería ser la identificación de los problemas clave en el clima de inversión, cuya importancia relativa y naturaleza variarán considerablemente de país en país. Es poco factible atacar todos los problemas al mismo tiempo, y además las soluciones requeridas serán diferentes en entornos distintos. Por lo tanto, este tipo de información es crucial en la formulación de una política saludable.

Un importante ejemplo de este trabajo es la encuesta *Business Environment and Enterprise Performance Survey*, realizada de manera conjunta por el EBRD y el Banco Mundial. Esta encuesta tuvo como muestra a cerca de 4,000 empresas en 22 países en transición, y exploró nuevos territorios en la cuantificación del impacto negativo que tienen las diferentes formas de corrupción sobre el desempeño empresarial. Asimismo, demostró de manera sistemática –más allá de los vistos titulares en los medios– la influencia perjudicial que ejercen los intereses de los poderosos y de los llamados oligarcas en distorsionar el clima de inversión y en frenar el crecimiento de las economías en transición. Estas encuestas consituyen una herramienta útil no para predicar a otros países acerca de las virtudes de nuestros sistemas (que tienen sus propios defectos), sino para darle voz a las firmas nacionales, de modo que puedan discutir con

sus gobiernos sobre los obstáculos que enfrentan diariamente para hacer funcionar sus negocios.

Puede mencionarse también el caso de una encuesta realizada con un socio hindú a través del programa FACS (*Firms Analysis and Competitiveness Survey*) del Banco Mundial, llevada a cabo sobre una muestra de 1,000 empresas manufactureras y de *software* para investigar las diferencias del clima de inversión en diez estados de la India. Se encontró que un clima de inversión pobre –por ejemplo, una provisión de energía menos confiable, regulaciones más onerosas, y más visitas problemáticas de oficiales del gobierno– significaba altos costos para los negocios. De hecho, aquellos costos equivalían a una tasa impositiva del 30% –calculada conservadoramente– para las empresas ubicadas en estados con un clima de inversión inadecuado como Uttar Pradesh (que tiene una población de 166 millones de personas; es decir, más que Rusia, Pakistán, Bangladesh o Nigeria), en relación a aquellas en Maharashtra (un estado con cerca de 100 millones de habitantes).

Si se examina bien, no es difícil apreciar cómo uno puede llegar a un costo estimado tan alto. Una red de energía en funcionamiento es un requerimiento básico para las PYME. India, precisamente, destaca por la pobre calidad de sus redes eléctricas, por lo cual la mayoría de empresas entrevistadas tenían su propio generador de energía. En Uttar Pradesh, el 98% de las empresas tenían generador propio (prácticamente no tenían alternativa), mientras que en Maharashtra la situación era considerablemente mejor, con un 44%. Es impresionante para un economista teórico que Uttar Pradesh, uno de los estados más pobres de India y con niveles de remuneración bastante bajos, haya tenido mayores ratios de capital-producto que algunos de los países más ricos dentro de la muestra. La intromisión de las regulaciones del gobierno también variaron agudamente entre los distintos estados. Por ejemplo, en los estados con un clima de inversión pobre, las empresas fueron visitadas el doble de ocasiones que en aquellos con un buen clima de inversión. Así, la diferencia entre los climas de inversión de estados como Maharashtra y Karnataka, en el extremo superior, y los de Uttar Pradesh, en el extremo inferior, fueron notorias. No resultó sorprendente encontrar que los estados con climas de inversión débiles gozaran de un menor crecimiento y de una menor reducción de la pobreza, lo cual convierte al clima de inversión en una importante razón por la cual algunos estados permanecen pobres y en la lucha, mientras que otros empiezan a ganar la batalla contra la pobreza.

Estas encuestas a las empresas tienen las ventajas de ser sistemáticas, cubrir a un amplio sector de la economía, permitir un análisis bastante estructurado y ser capaces de generar conclusiones generales razonablemente robustas. Pero existe otra fuente que descansa en la experiencia directa de algunas de las IFI como inversionistas participantes en el sector privado. Una de las ventajas clave de tener a una institución pública trabajando como si fuera un banco de

inversión de orientación privada –como es el caso de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) y el ERBD–, es que quienes están involucrados en financiar y hacer inversiones también están pensando en cómo mejorar el entorno en el cual la institución opera. Y este análisis práctico se realiza desde la perspectiva de la política pública, y no desde el estrecho interés propio de los negocios. Esta base de acción para la política económica es invaluable.

Un gran ítem en la agenda de investigación debe ser, por lo tanto, expandir los esfuerzos para comprender y, en la medida de lo posible, cuantificar los diferentes elementos del clima de inversión. Las encuestas a empresas deben secundar a las encuestas de hogares como parte central de la investigación y la estadística microeconómica en los países en vías de desarrollo.

Áreas adicionales de investigación sobre el clima de inversión

Además de las encuestas a empresas, utilizar el “lente” del clima de inversión permite poner “en foco” otras áreas donde se requiere inversión, tanto en el frente teórico como en el empírico. Uno de los retos es modelar y comprender la teoría detrás del clima de inversión y sus efectos. En el enfoque neoclásico estándar del crecimiento, la inversión en capital físico está sujeta a retornos decrecientes. Sin embargo, las exitosas reformas en China y Chile sugieren que los retornos al clima de inversión pueden contribuir a fortalecer el crecimiento por años e incluso décadas. Desprender lo que sucede en casos como éstos representa un reto para la investigación sobre el clima de inversión.

Una fuerte posibilidad es que cuando los países inician reformas verosímiles del clima de inversión, logran insertarse en un círculo virtuoso caracterizado por retornos crecientes. Como fue discutido anteriormente, un clima de inversión más fuerte incrementa el número de inversiones rentables: las experiencias exitosas pueden servir como evidencia de la preocupación del gobierno por la reforma, y pueden motivar a otros empresarios a que tomen la oportunidad e inviertan; esto, a su vez, construye elementos para el cambio y profundiza el compromiso de la sociedad con el cambio; y, por tanto, la sociedad adopta reformas adicionales que sirven para mejorar aun más el clima de inversión. Un segundo y más directo efecto es que la reforma del clima de inversión conduce a un incremento en la oferta y en la calidad de los factores de producción, como son la mano de obra calificada y no calificada, los empresarios y la tecnología. En tercer lugar, se tiene la explicación relacionada al aprendizaje y las externalidades de las mejoras de productividad, la cual se ha vuelto familiar en las teorías modernas del crecimiento, aunque también es cierto que las teorías de “aprender-haciendo” y “aprender-observando” han estado con nosotros ya por un buen tiempo y son centrales en los argumentos de Hirschman. Combinando estos efectos, puede notarse que la productividad observada del capital no necesariamente caerá en el tiempo aunque se incremente su oferta, de

tal modo que el país podría superar el problema de los retornos decrecientes. Cada uno de estos efectos sería bienvenido en un país que se ha estancado anteriormente, y probablemente cada uno juegue su parte en la mayoría de los casos. Sería útil desentrañar estos procesos teórica y conceptualmente, así como explorar sus implicancias para la política.

Del lado empírico, una primera parte de la agenda es lograr un mejor entendimiento de los efectos de la reforma del clima de inversión. En este aspecto, sería útil considerar qué medida se utilizará de manera más difundida para evaluar el éxito de las reformas. Las series de tiempo que se obtengan de las encuestas pueden indicar si los inversionistas se están volviendo menos intranquilos y más optimistas con el tiempo, a medida que las políticas cambian, e incluso pueden permitir la cuantificación de cómo las reformas están afectando a los obstáculos y a la producción. No permitirán, sin embargo, la medición de los efectos totales de las mejoras en el clima de inversión sobre la economía de manera más amplia. Por ejemplo, un entorno regulatorio que prevenga el que nuevas firmas ingresen a una determinada industria puede elevar la satisfacción de los propietarios y administradores de las compañías ya existentes, incluso si reduce el dinamismo de la economía nacional. Sin embargo, existe una amplia gama de potenciales inversionistas y consumidores, ahora y en el futuro. Por lo tanto, se requieren formas de medición adicionales.

Una bastante obvia es el crecimiento agregado de mediano plazo de la economía y el incremento en la productividad de los factores. Esa medida del PNB fue utilizada líneas atrás, cuando se habló de la investigación que había encontrado que, en la década de los noventa, los diez países en vías de desarrollo que habían dado los mejores pasos hacia la reforma habían crecido mucho más rápidamente que los demás. El crecimiento en la productividad total de los factores (PTF), aunque difícil de calcular con precisión (y a pesar de ser una noción que tiene problemas conceptuales), puede dar también alguna luz en torno de cómo el clima de inversión cambia a lo largo de períodos más extendidos, o al menos puede destacar sus efectos. Ciertamente, este indicador permite diferenciar entre la noción del *clima* de inversión y la simple medición de la cantidad de inversión. El crecimiento de la PTF no capturarán los aumentos inducidos en el capital y la oferta de trabajo, pero proveerá una idea de qué tan útil es el clima de inversión como soporte u obstrucción del proceso por el cual los factores de producción se convierten en productos finales.

Una segunda medida, aunque bastante rudimentaria es el ratio incremental capital-producto (ICOR, por sus siglas en inglés), el cual presta atención directa a los efectos de la inversión misma. Una generación anterior de economistas del desarrollo tuvieron la tendencia de mirar al ICOR como una función bien especificada: a pesar de que crecía con la acumulación de capital, se le asumía constante para cualquier nivel dado del ratio capital-producto (al menos así ocurría cuando se consideraba Harrod-neutral al progreso técnico). Sin

embargo, hoy se sabe que el ICOR puede variar notoriamente, dependiendo del grado en que el clima de inversión favorece la productividad y el crecimiento. Basta contrastar los recientes casos de Polonia y Rusia: mientras que Polonia creció relativamente rápido con un bastante modesto ratio de inversión, Rusia ha crecido mucho más lentamente a pesar de presentar tasas de inversión más altas (recuérdese que la tasa de crecimiento del producto equivale al ratio de inversión dividido entre el ICOR). Puesto de manera simple, el clima de inversión, en ese último caso, no condujo a una mayor productividad ni de capital ni de otros factores.

Estas medidas, cuando se combinan con los resultados de las encuestas a empresas, pueden señalar si el clima de inversión está haciendo alguna diferencia. Aunque este es uno de esos análisis que, por decirlo de algún modo, “le ponen un nombre al residuo” de la teoría del crecimiento, debe tenerse en cuenta que, al mismo tiempo, trata de vincularla a la medición directa de fenómenos fundamentales que –hay buenas razones para creerlo– son auténticos impulsores del crecimiento.

Ahora, pasemos a discutir la investigación en cada uno de esos amplios componentes del clima de inversión que fueron mencionados anteriormente: i) la estabilidad macroeconómica y la apertura de la economía, ii) el buen gobierno y la fortaleza de las instituciones, y iii) la calidad de la infraestructura. En cada caso se necesita un gran trabajo de penetrar en estos conceptos e ideas.

Podemos estar razonablemente seguros en afirmar que una mejor estabilidad macroeconómica y una mayor apertura generarán un mayor crecimiento. Sin embargo, en vista de la reciente crisis en Asia del Este y sus repercusiones en Rusia y Latinoamérica –para no mencionar problemas más recientes–, tenemos mucho que aprender aún sobre la mejor combinación y trayectoria en el tiempo de las políticas macroeconómicas, los regímenes de tipo de cambio y la administración de la cuenta de capitales. Más aun, diversos países exitosos han encontrado su propio camino, con sus propias trayectorias en el tiempo, para generar el crecimiento a partir de un mayor comercio y de políticas macro más estables. El proceso de ajuste no es siempre fácil y debe ser adaptado a las condiciones locales, construido y conducido por el propio país.

Todo esto se relaciona al tema de hacer la globalización más pro-pobre. Muchos temen que la globalización barrerá con muchos países, llevándole a los nuevas fortunas a los ya ricos mientras que deja a los pobres estancados en medio de la nada. Es trabajo de los investigadores encontrar y promover políticas para un crecimiento pro-pobre que empodere a los pobres para que ellos mismos icen velas y puedan aprovechar este nuevo viento. El *Development Experience Clearinghouse* (DEC) ahora está preparando un informe sobre investigación en políticas que gira en torno del tema de la globalización y cómo se pueden tomar sus riendas para sacar a la gente de la pobreza.

El segundo tema de investigación dentro de este grupo –el papel y la construcción de un buen gobierno y de instituciones fuertes– es una de las más nuevas y más activas áreas de investigación. En los últimos años, el Banco Mundial ha pasado de ser una organización que apenas podía mencionar la corrupción, a ser otra que está desarrollando enormes esfuerzos tanto en la investigación como en los préstamos programáticos en el área de la corrupción. Seguramente se requiere muy poca o ninguna investigación para afirmar que la corrupción es una enorme traba para la inversión tanto doméstica como extranjera. En muchos países, la tarea hercúlea de acabar con las mafias públicas tiene años de antigüedad. Y la investigación, sin duda, puede ayudar en esto. Tolstoy nos dice que cada familia infeliz es infeliz a su manera. Del mismo modo, cada país con un problema de corrupción parece tener su propia historia que contar. Se requiere investigar para entender cómo funciona, quién se beneficia más y quién sufre más. Saber ello le permitirá a los gobiernos diseñar políticas anticorrupción más efectivas.

Estrechamente relacionado a los problemas de corrupción y buen gobierno, se tiene el tema del desarrollo institucional. La experiencia reciente de las economías en transición ha dado duras lecciones sobre la importancia de las instituciones. Mercados justos, competitivos y estables no pueden emerger espontáneamente en la confusión de la transición, pues requieren el apoyo de las instituciones en la administración y ejecución de los derechos de propiedad, códigos legales, regulaciones económicas y cargas tributarias a individuos y compañías. Es posible que quienes se están beneficiando o se beneficiaron de los sistemas post-socialistas no presionen para completar la transición hacia una economía de mercado. Y aunque las leyes pueden ser cambiadas en un día, el mayor reto es establecer una conducta y un comportamiento razonables y responsables que sean consistentes con una economía de mercado en buen funcionamiento. Cambiar estos hábitos de comportamiento requiere entendimiento, ejemplos positivos, liderazgo y tiempo.

Ahí donde los procesos orgánicos de construir instituciones son interrumpidos por conflictos civiles, el terreno también se envenena para las inversión futuras. Por lo tanto, el Banco Mundial está adoptando un nuevo programa de investigación, asociado con Paul Collier, sobre las raíces económicas del conflicto civil (que incluyen recursos naturales saqueables y presiones de la tierra, de acuerdo con la sabiduría antigua de que “más vale prevenir que lamentar”).

Ninguna investigación ni en Washington ni en ningún otro lugar puede sustituir a la decisión pública de luchar contra la corrupción, ni tampoco puede inventar un modo para “instalar” nuevas instituciones. Aun así, creemos que puede aprenderse mucho a partir de las experiencias de los países desarrollados y, quizá con mayor razón, a partir de las exitosas reformas de algunos países en

vías de desarrollo. La experiencia del Banco Mundial en este campo ha sido reseñada por Arturo Israel, en su libro *Institutional Development* (1987). Más recientemente, el *Informe sobre Desarrollo Mundial 1997*, que trató el tema del papel del Estado, dio los resultados preliminares de una investigación sobre la corrupción que, además, buscaba atar la complejidad de las reformas institucionales propuestas a la capacidad del Estado para implementarlas (Banco Mundial 1997). Diversos estudios publicados antes de la cumbre anual del 2000 que tuvo lugar en Praga (por ejemplo, Banco Mundial 2000b, 2000c y 2000d), resumían el progreso del Banco Mundial en los programas de anticorrupción y buen gobierno y se enfocaron en los particularmente engorrosos problemas de corrupción en las economías en transición.

Durante todo el período después de la Segunda Guerra Mundial, el Banco Mundial y las IFI han ido acumulando experiencias, tanto exitosas como fracasadas, sobre cómo pueden contribuir a construir instituciones. Acumular, analizar y condensar recomendaciones de política a partir de esta experiencia es ahora una tarea de investigación importante dentro del Banco. De hecho, el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2001/2* trata sobre las bases institucionales de una economía de mercado.

La tercera área de investigación que se relaciona al clima de inversión es la calidad de la infraestructura. Para los inversionistas, sean extranjeros o domésticos, la infraestructura de energía, transporte, comunicaciones e incluso del sistema financiero constituye un importante complemento para la inversión. La economía de la regulación está gozando de un renacimiento gracias a los avances en la economía de la información sobre el riesgo moral y la selección adversa -uno de cuyos precursores es Joseph Stiglitz-, así como debido a la nuevo interés en el fenómeno de los retornos crecientes y las externalidades de las redes. Como Stiglitz siempre explicó, el criterio correcto no es necesariamente la desregulación, sino la buena regulación. A pesar de este nuevo nacimiento teórico, los problemas de la economía política aún deben ser resueltos en la práctica, como fue crudamente recordado por los apagones en California. De este modo, el programa de investigación sobre regulación ha debido caminar sobre dos pies. Los investigadores del Banco han hurgado trasfondos relevantes en la economía de la regulación, pero también han ayudado a establecer conjuntos de ideas en torno de temas prácticos de regulación en Latinoamérica, Africa, Asia del Sur y China. Quizá estos nuevos conjuntos de ideas puedan persuadir a que se organice un seminario en California.

Áreas de investigación sobre empoderamiento

El concepto de empoderamiento también lleva consigo una sustanciosa agenda de investigación. Ha habido una cantidad extraordinaria de experimentación con programas para empoderar a los pobres en diferentes países y a diferentes

niveles. Basta pensar en la sobrecogedora variedad de aproximaciones a la organización y práctica de educar a los niños y adultos, reducción y mitigación del riesgo, y la construcción de cohesión e inclusión social. La meta que deben plantearse los investigadores debería ser entender cómo las personas han triunfado en empoderarse a ellos mismos; instruirlos sobre su propio empoderamiento no es lo que les corresponde. La evaluación rigurosa debe jugar un importante papel aquí, ya que puede ayudar a pasar a través de la espesura del bosque de aproximaciones prometedoras y ejemplos disparatados para descubrir cuáles funcionan mejor y bajo qué circunstancias. En cierto modo, esta investigación es paralela a aquella del clima de inversión. En ambos casos, la meta es comprender primero cómo los gobiernos pueden facilitarle a individuos, familias o empresas la adquisición de las herramientas que requieren para triunfar; y, en segundo lugar, cómo pueden reducir los obstáculos que ellos enfrentan para desarrollar su potencial.

La agenda de investigación sobre el empoderamiento puede ser derivada de tres importantes factores que lo afectan: i) educación y la provisión de otros servicios públicos, ii) protección social, y iii) inclusión social y participación.

No debería sorprender que la educación haya sido un área fuerte de investigación en el DEC, la Red para el Desarrollo Humano, el Instituto del Banco Mundial y otras partes del banco. Así, este ha sido el líder en la evaluación de los efectos de algunas innovaciones recientes en el campo de la educación, incluyendo a los programas mencionados anteriormente que han incrementado el involucramiento de la comunidad en la administración de las escuelas en América Central y otras partes del mundo. Pero existe aun mucho trabajo por hacer para entender la efectividad de diferentes aproximaciones a la escolaridad, por no mencionar la educación adulta más allá de la escolaridad formal. El problema, además, no se limita al sector educativo: muchas de las dificultades de la educación en los países en vías de desarrollo son similares a aquellas que impiden la provisión de otros servicios públicos, como la salud. En efecto, la provisión de los servicios básicos tiene un impacto tan importante en los pobres que probablemente sea el tema de un futuro Informe sobre el desarrollo mundial que tratará de estructurar, resumir y diseminar los hallazgos de investigación. Ahí donde se encuentren prácticas exitosas, éstas deben analizarse y publicitarse de modo que los países en vías de desarrollo puedan aprender a partir de las experiencias de cada uno de ellos.

Un tema de crucial importancia en la investigación actual es la educación de niñas y mujeres. Como fue anotado previamente, las mejoras en su educación tiene efectos que van mucho más allá de los esperados incrementos en la productividad laboral: por ejemplo, elevan el estado de salud de las familias, así como atacan directamente el analfabetismo y la ignorancia, los cuales constituyen una dimensión clave de la pobreza. Alguna de la evidencia ya ha sido publicada en la reciente publicación del banco, *Engendering Development*

(2001b). Esto demuestra el papel crucial que la educación de mujeres y niñas juega en toda la economía. Sin embargo, gran parte de esta evidencia, aunque amplia, es irregular, nueva y tentativa, razón por la cual constituye, al mismo tiempo, hallazgos de investigación y agenda de investigación.

El segundo factor del empoderamiento es la protección social. En ocasiones, esto es visto equivocadamente como un programa de caridad para aliviar los síntomas de la pobreza. La visión que se tiene sobre la protección social debe ser más activa: se trata de una herramienta para ayudar a los pobres a recuperarse de los *shocks* económicos. El dinamismo de la economía de mercado se basa en la toma de riesgos. Pues bien, la protección social no es simplemente una red de seguridad para aquellos excluidos del mercado, sino que debería funcionar como parte de una economía de mercado más amplia, la cual permita a los participantes del mercado con mayores desventajas tomar más riesgos empresariales y hacer los ajustes necesarios para progresar. Esta perspectiva acerca de la protección social es un tema de activa investigación en el Banco. Pero las sociedades desarrollan sus propias aproximaciones a la protección social y aquí, como en cualquier aspecto de cambio institucional, debería tenerse cuidado de inducir a las personas a que abandonen sus viejos métodos cuando el sendero de los nuevos métodos se encuentra cerrado o sombrío.

Finalmente, la participación y la inclusión social constituyen la tercera dimensión del empoderamiento. Los principios del Marco Integral del Desarrollo (MID) ha conducido al banco a una revisión y redefinición de la relación con sus clientes. El tema de “poner al país en el asiento del piloto” requiere la participación no sólo del gobierno, sino de las organizaciones sociales en las raíces mismas de la sociedad. Sin esa participación e inclusión, las nuevas políticas que puedan emerger del MID y de los estudios sobre estrategias para reducir la pobreza no tendrán ese sentido amplio de posesión por parte de los países que se requiere para la implementación. Al mismo tiempo, dicha posesión no implica un soporte automático para cualquier cosa que se proponga. El tomar con seriedad la reducción de la pobreza implica que las inversiones del Banco deben concentrarse en aquellos países y programas que están generando el cambio que puede conducir a la superación de la pobreza. Esto nos lleva directamente a la siguiente área clave de investigación.

Las instituciones financieras de desarrollo como agentes del cambio

¿Cómo pueden las IFI trabajar como agentes o catalizadores del cambio para que los países implementen la estrategia de dos ejes que se ha planteado aquí? La respuesta a esta pregunta es hoy distinta a la que se habría dado hace cincuenta o incluso diez años. Mucho ha cambiado desde la conferencia de Bretton Woods en 1944. La economía mundial se ha movido de manera decidida hacia una mayor integración. La visión del desarrollo por parte de las IFI también se ha vuelto más amplia y profunda. No sólo se ve más allá del

ingreso agregado y su distribución, sino que además se reconoce que los estándares de vida y, por tanto, el desarrollo, tienen dimensiones clave que van mucho más allá. Con estas metas más amplias, las IFI han desarrollado una apreciación de la importancia crucial de la reforma de políticas e instituciones.

Quienes trabajan en las IFI están al tanto, de manera entusiasta, de las transformaciones y presiones que la aceleración de la globalización significa para ellas mismas. ¿En qué sentido la estrategia de desarrollo planteada aquí le da nuevos alcances al papel de las IFI?

Las IFI aún tienen un rol, pero es un rol que ha cambiado. Inevitablemente, las IFI parten de la premisa de que el sector privado es el motor del crecimiento y del desarrollo; probablemente es una lección que han aprendido de las fallas en el *dirigisme* del desarrollo y el colapso de las economías líderes. Un punto central en el papel de las IFI es, por lo tanto, el promover y cultivar un crecimiento conducido por el sector privado, y hacerlo en maneras que sean pro-pobres.

Las IFI, como agentes del cambio, deben trabajar para *crear nuevas oportunidades*; esto es, para ayudar a los países en vías de desarrollo a que expandan las fronteras de lo que es posible. Precisamente, esta es la prueba que deberían aplicar constantemente a sus actividades, y tiene por lo menos tres implicancias. Primero, significa que la asistencia para el desarrollo debería surtir el efecto multiplicar las inversión privada –por ejemplo, a través de la construcción de un entorno regulatorio saludable o de la capacitación de la mano de obra– y no el de servir como sustituto a esa inversión. Segundo, la asistencia para el desarrollo debería ser diseñada de tal modo que contribuya a elevar la productividad de los recursos públicos en lugar de simplemente reemplazarlos. Tercero, las IFI deberían apoyar proyectos con fuerte efectos de demostración. Estos pueden ser proyectos del sector privado (financiados, por ejemplo, por el IFC o el EBRD) que se encuentren al margen de lo que el sector privado puede o desea hacer, con lo cual se mostrarían nuevas oportunidades. O pueden ser proyectos del sector público, los cuales puede ser imitados por otras instituciones o por diferentes estados, provincias o países. El Banco Mundial, en efecto, trabaja para encontrar tales proyectos y, a la vez, para estimular el proceso de aprendizaje. Existe un principio fundamental que siempre debería considerarse: *las IFI deben ayudar a financiar los costos del cambio, y no deben cubrir los costos de no cambiar.*

El sector privado es la locomotora del desarrollo, y el papel de las IFI es ayudar a los países a abrir caminos y explotar las externalidades de sus “sistemas de rieles”. Más aun, las IFI necesitan hacerlo de tal modo que estimulen al país a invertir en la mejora de los sistemas y a construir buenas líneas de rieles adicionales sobre las ya existentes, en lugar de que simplemente se fíen de la ingeniería y el financiamiento provisto por las IFI.

Para alcanzar estas metas, las IFI deberían orientarse a ayudar a los países para que mejoren sus climas de inversión, mientras que al mismo tiempo deberían apoyar que los países se comprometan y adopten como suyas las iniciativas de reforma. ¿Cómo hacerlo? Las investigaciones robustas al respecto empiezan por reconocer que *sí existe* un enigma en la idea de ser agentes del cambio o en la de “ayudar a las personas a ayudarse a ellas mismas” –por citar una frase de la *misión* del Banco Mundial. Es un enigma que resulta relevante para toda forma de asistencia. Ser un agente del cambio, un catalizador externo de empoderamiento, y una ayuda realmente beneficiosa, es una cuestión delicada. Si la ayuda es demasiado grande, el agente del cambio puede estropear, distorsionar o suprimir las iniciativas para el compromiso y el cambio.

Al ofrecer consejos para el desarrollo a un país, no se debería utilizar, ni implícita ni explícitamente, un modelo monolítico del país y su forma de gobierno. Siempre habrán grupos que tengan puntos de vista, agendas e intereses opuestos. Las agencias internacionales de desarrollo, en la medida de lo posible, deberían resistir la tentación de tomar partido por algunos de los lados en la política nacional. Más bien, deberían ofrecer un conjunto de ideas y buenos ejemplos para perfilar la evidencia tan científicamente como sea posible y para mostrar la racionalidad y los costos de las distintas opciones. Por otro lado, los tomadores de decisiones que se encuentren intelectualmente seguros de sí mismos pueden solicitar una opinión, y esta debe ser ofrecida de manera clara y profesional. En otras palabras, un país puede estar “en el asiento del piloto” y aun así podría buscar consejos de las IFI por su experiencia, su imparcialidad y su compromiso con la reducción de la pobreza. La política interna puede proveerles los conocimientos que necesitan, pero de todas maneras la ayuda es generalmente bienvenida.

Así como los flujos de capital se han incrementado y las economías han crecido, los recursos de las IFI se han concentrado cada vez más en actividades que expanden tanto las fronteras del clima de inversión como las dimensiones del buen gobierno, y en proyectos con fuerte efectos de demostración. En cada caso resultan vitales un análisis y una preparación cuidadosos, precisamente porque la orientación que se le da a esta expansión de las fronteras es decisiva. Por ello cada vez se incrementa más la importancia del trabajo analítico del Banco, tanto aquellos análisis de diagnósticos amplios para países y sectores como también la preparación de proyectos individuales. La creciente importancia de esta visión “de frontera” del trabajo del Banco implica un énfasis cada vez más fuerte en verlo como una institución de ideas o de conocimiento, y por lo tanto de investigación.

La economía política del apoyo para la reforma es un arte complejo. El agente del cambio gana habilidades al aprender de otros a través de estudios de caso, “historias de guerra”, el aprendizaje y la reflexión. En vez de tratar de encontrar

o imponer una secuencia o patrón en el tiempo fijos, el agente del cambio debe estar dispuesto a apoyar viajes por diversos caminos posibles. La investigación en este tema no debería buscar los planos, sino una “descripción” del ámbito local, de tal modo que puedan evitarse los precipicios y los callejones sin salida y que puedan darse estímulos en la dirección de aquellos caminos que resultan los más prometedores para la reforma.

Habrán momentos en la persecución de la meta de la reducción de la pobreza en los cuales las IFI tengan que asumir riesgos y apoyar programas de reforma que parezcan serios pero que enfrenten amenazas. Sin duda, en tales casos la condicionalidad puede ser efectiva. Un reformador que está tratando de limitar la efectividad de las acciones de quienes se oponen a las reformas puede buscar la condicionalidad como una manera de que el país se ate más estrechamente a las reformas. Este soporte debe ser provisto juiciosamente, y uno debe estar consciente de que se puede sufrir un revés. Además, la ayuda puede no ser efectiva donde las divisiones son demasiado profundas. Se debe evaluar realistamente si el programa, aun con el apoyo, tiene oportunidades de éxito. La condicionalidad no es un sustituto del compromiso real con la reforma. Sin embargo, como se oye frecuentemente entre los reformadores que solicitan calladamente la condicionalidad en los temas cruciales, no hay duda de que ella puede constituir una ayuda sustancial en momentos clave para que la reforma siga adelante.

Las IFI pueden contribuir a fortalecer y ampliar las coaliciones para la reforma. La reforma A, por ejemplo, puede ser modificada para generar a una reforma A', la cual podría ser más complementaria y favorable para la reforma B, y por tanto los beneficiarios de la reforma B podrían estar deseosos de formar la coalición. Aquí, la condicionalidad en el financiamiento puede jugar un papel para colaborar a la formación de coaliciones. Si la reforma A libera recursos que podrían activar la reforma B o que podrían mitigar las amenazas que esta última enfrenta, entonces la coalición para la reforma sería abordada por esa razón. Los recursos provistos por las IFI pueden cubrir, además, los costos de ajuste requeridos por la reforma, lo cual podría acercar a algunos que, de otro modo, habrían formado parte de la oposición. Eventualmente, la coalición para la reforma puede ser lo suficientemente amplia como para alcanzar el punto en que incluso los observadores indiferentes podrían preferir unirse al equipo ganador. Una IFI puede contribuir a impulsar un consenso para la reforma si se anticipa a los problemas, si sugiere posibles soluciones de manera creativa y si además añade su integridad como soporte; de otro modo, es posible que tal consenso no se materialice. Si se pretende que su integridad se mantenga y que surta un efecto real en el tiempo, la ayuda de la IFI debería estar enfocada en programas que tengan una alta probabilidad de éxito y que sean capaces de beneficiar a los pobres.

Las IFI, y particularmente el Banco Mundial, tienen un poder de consenso. En el caso del Banco, proviene de lo especial de su estructura y sus metas., ya que se trata de una gran coalición de países y que está dedicada a la meta de la reducción de la pobreza. El poder de consenso es un aspecto único y crucial de su enorme habilidad para actuar como un agente del cambio.

La efectividad de la IFI como un consejero y un agente del cambio se basa en una relación de largo plazo con países tanto de bajos ingresos como de medianos ingresos. Si la IFI le está pidiendo a un país que se abra al aprendizaje y experimentación nuevos, entonces debería pedirse lo propio a ella misma. No existe un modo experto y veloz para hacer frente a los problemas del cambio social; no existe un camino dorado para aprender qué es lo que funciona en un país determinado, y no existen tampoco soluciones instantáneas o atajos baratos hacia del desarrollo institucional. Para ser un efectivo agente del cambio, la IFI debe guardar una relación cercana con el país que se base en la comprensión de las condiciones locales. Esta comprensión debería estar basada, en la medida de lo posible, en las investigaciones de instituciones del mismo país, ya que entender las condiciones locales requiere de presencia local.

Este concepto de asociación con los países se aplica tanto a aquellos de medianos ingresos como a aquellos de bajos ingresos. Sin se toma con seriedad la humanidad que nos une a todos, la existencia de una alta pobreza absoluta en un país de medianos ingresos como Brasil, por ejemplo, no debería ser vista como un problema únicamente de Brasil. Sin embargo, a medida que un país crece y progreso entre los países de medianos ingresos, la asociación debería madurar y transformarse. El acceso a los mercados de capitales generado por el aumento en los ingresos abre nuevas oportunidades. Pero aunque los flujos de capital privado internacional se vuelvan más accesibles para los países de medianos ingresos y otros mercados emergentes, esa accesibilidad es intermitente, a menudo lejana, y en ocasiones muy costosa. Las IFI, en contraste, pueden ser socios estables y receptivos, a la vez que pueden proporcionar un flujo de capital para apoyar las reformas requeridas que sean estables y flexibles. La lucha por reducir la pobreza es de largo aliento, y por eso la sociedad con las IFI puede ser de especial importancia cuando la situación se ponga difícil.

Para terminar, sería útil dejar algunos mensajes para los teóricos. Para ser un efectivo agente del cambio se tiene que entender la dinámica de los procesos que se quiere afectar. En ese sentido, existen varias cuestiones teóricas interesantes que deben tratarse. Primero, debe tenerse una idea de cómo convencer y promover. En parte, ello puede hacerse con información e incentivos, y se tiene una teoría económica bastante aceptada al respecto. Pero además es posible que, sobre todo para el caso del desarrollo, sea una cuestión de cambiar las preferencias. Segundo, si quiere entenderse cómo se puede influir en los resultados, tiene que pensarse cómo actuar como un agente

externo en un juego que se repite (aquí hay diferencias de opiniones). Y debemos reconocer que el “rol externo” en el juego, inevitablemente, se volverá interno. En tercer lugar, sería útil saber si se debería utilizar un modelo con equilibrios altos y bajos (para lo cual un impulso bastante tosco en la dirección correcta podría ser suficiente para generar los resultados deseados), o si más bien deberían usarse modelos dinámicos de mayor complejidad (ya sean de equilibrio o de desequilibrio). Cuando se intenta modelar la realidad, se corre siempre el riesgo de que una corriente simplista nos conduzca equivocadamente por un camino demasiado atado a las palabras. Es un riesgo que los teóricos deben tomar, pues forma parte de su trabajo. Pero, de todos modos, sería bienvenida una mirada más profunda a algunos de estos temas teóricos.

Conclusión

Este trabajo ha trazado una estrategia para el desarrollo basada en los pilares del clima de inversión y el empoderamiento. ¿Cuáles son las posibilidades de que los países en vías de desarrollo la implementen, y de que los desarrollados provean un real auxilio para ella? La respuesta, hoy en día, puede ser mucho más positiva de lo que habría sido sólo algunos años atrás. Una de las razones para tener esperanza es que muchos de los países en vías de desarrollo han tenido una significativa mejora en la calidad de sus políticas macroeconómicas y comerciales. Anteriormente se mencionaron algunos ejemplos de reformas bastante exitosas, pero el fenómeno es, en realidad, más generalizado. Para el conjunto de los países en vías de desarrollo, muchas de las políticas que hacen la diferencia en cuanto al crecimiento y el alivio de la pobreza –como controlar la inflación y reducir las barreras al comercio– son mejores que nunca antes. Por esta razón, a pesar de la desaceleración reciente en Estados Unidos y las prolongadas dificultades económicas que enfrenta Japón, hay razones para creer que el panorama de mediano plazo para los países en vías de desarrollo es más alentador de lo que ha sido en muchos años.

Las reformas en estos países crean oportunidades; sin embargo, ¿están listos los países ricos para ayudarlos a aprehender esas oportunidades? Nuevamente, las recientes tendencias han fortalecido los motivos para ser optimistas. En primer lugar, considérense las políticas comerciales. Los retornos a las mejoras en el clima de inversión dependen, en buena parte, del acceso que los países tengan para sus bienes. Las barreras de los países ricos en sectores e industrias clave, tales como agricultura y textiles, desalientan la reforma en el clima de inversión. En efecto, estimaciones del Banco Mundial muestran que las barreras son más altas para los más pobres, lo cual significa que, sorprendentemente, los países más ricos están protegiendo intereses domésticos a expensas de los más pobres. Sin embargo, los recientes avances que se han dado hacia una mayor accesibilidad para los países en vías de desarrollo –en especial la iniciativa “Todo excepto armas” adoptada por la Unión Europea– constituyen un motivo para pensar que los países ricos están aceptando su responsabilidad. En segundo lugar, los países desarrollados muestran un creciente reconocimiento de la necesidad de reducir la carga administrativa de la ayuda para los países en vías de desarrollo. Una de las mejores formas de dar pasos en esa dirección podría ser que todos los países dejen de atar la ayuda, como recientemente ha hecho el Reino Unido. En tercer lugar, los datos más recientes muestran que ha habido un pequeño incremento en los volúmenes de ayuda en varios países (aunque en el nivel agregado aún se registra una caída). Finalmente, tanto los países desarrollados como los países en vías de desarrollo han declarado su compromiso con las metas internacionales de desarrollo para luchar contra la pobreza en la próxima década y media. Juntas, estas tendencias recientes muestran un movimiento significativo hacia un apoyo para una más rápida reducción de la pobreza.

Por lo tanto, quienes toman las decisiones políticas y formulan las políticas económicas han generado oportunidades reales para que las IFI los ayuden a acelerar su desarrollo y la reducción de su pobreza. La investigación juega un papel vital en contribuir a que tomen esas oportunidades. Se ha aprendido mucho acerca de qué funciona y qué no para el desarrollo económico. Y también se ha aprendido mucho, en los últimos años, sobre cómo apoyar y acelerar las reformas de la manera más eficiente posible. Ya se ha empezado a plasmar este conocimiento en los hechos. Ahora se entiende que las IFI pueden ser agentes del cambio si ayudan a expandir las fronteras y a incrementar las posibilidades para la economía en su conjunto. Queda, sin embargo, mucho por aprender acerca del clima de inversión y el empoderamiento, y sobre cómo impulsar el cambio. Lo que se ha hecho aquí, ciertamente, es sólo estructurar la agenda. El trabajo futuro debería ampliar y construirse en torno del conocimiento de este enfoque de dos ejes, el cual surgió de la investigación de los últimos años. Desde luego, se debe actuar sobre las políticas en tiempo real. No adoptarse la aproximación agonizante de Hamlet a la toma de decisiones. No obstante, la investigación de hoy es el soporte para las decisiones cruciales de mañana. La agenda de investigación que se ha tratado de plantear aquí no sólo es fascinante y retadora desde el punto de vista intelectual, sino que además puede retribuir enormes recompensas para la lucha común contra la pobreza.

Hay períodos especiales que los países atraviesan en los cuales se abren las oportunidades para que los cambios se lleven a cabo; en los cuales las personas querrán trabajar juntas en ellos. Desde afuera, parece que el Perú está en uno de esos momentos, pues vive un proceso de democratización y goza de estabilidad macroeconómica. Sin embargo, estos períodos de oportunidad duran meses, no años. Es un momento importante para que el país haga un compromiso con el crecimiento, con la política social y con la reducción de la pobreza.

Finalmente, hay que resaltar una vez más que aquí se han planteado los lineamientos principales de una estrategia para el desarrollo, y que cada país debe encontrar su propio camino. China, India, Uganda y Vietnam han seguido todos caminos diferentes. Lo mismo ocurre para Estados Unidos, Noruega y Alemania. El Banco Mundial está orgulloso de poder apoyar al Perú a encontrar su propio camino hacia el desarrollo.

Referencias

Hirschmann, Albert O.

1958 *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press.

1961 *La estrategia del desarrollo económico*, México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Israel, Arturo

1987 *Institutional Development: Incentives to Performance*, Washington: World Bank.

Machiavelli, Niccolò

1940 *The Prince and the Discourses*, New York: Random House (orig. 1513).

Narayan, Deepa, con P. Raj, K. Schafft, A. Rademacher y S. Koch-Schulte.

2000 *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?*, Washington DC: Oxford University Press para el Banco Mundial.

Sen, Amartya

1999 *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press.

World Bank

1997 *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, New York: Oxford University Press.

2000a *Greening Industry: New Roles for Communities, Markets and Governments*, Policy Research Report, New York: Oxford University Press.

2000b *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, Washington: World Bank.

2000c *Helping Countries Combat Corruption: Progress at the World Bank since 1997*, Washington: World Bank.

2000d *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, Washington: World Bank.

2001a *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York: Oxford University Press.

2001b *Engendering Development: Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice*, Policy Research Report, New York: Oxford University Press.